Deutscher Bundestag **Drucksache 15/1961**
15. Wahlperiode 10. 11. 2003

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Thomas Silberhorn, Volker Kauder, Marco Wanderwitz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 15/1815 –

Beteiligung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union

Vorbemerkung der Fragesteller

Im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Maastricht-Vertrages über die Gründung der Europäischen Union vom 7. Februar 1992 wurde die verfassungsrechtliche Ermächtigung zur deutschen Beteiligung an der europäischen Integration auf eine neue Grundlage gestellt. Mit Gesetz vom 21. Dezember 1992 wurde Artikel 23 n. F. in das Grundgesetz eingefügt, dessen Absätze 2 bis 7 die direkten und indirekten Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union regeln.

Nach Artikel 23 Abs. 2 Satz 2 GG hat die Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag eine umfassende Informationspflicht. Darüber hinaus muss sie dem Deutschen Bundestag gemäß Artikel 23 Abs. 3 Satz 1 GG Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtsetzungsakten der Europäischen Union geben. Nach Artikel 23 Abs. 3 Satz 2 GG berücksichtigt die Bundesregierung die Stellungnahmen des Deutschen Bundestages bei den Verhandlungen. Ihr wird damit eine Befassungs-, Begründungs- und Sorgfaltspflicht auferlegt. Außerdem ist die Bundesregierung damit verpflichtet, die Argumente des Deutschen Bundestages zur Kenntnis zu nehmen, sich mit ihnen auseinander zu setzen und sie in ihre Entscheidung einzubeziehen. Sie ist jedoch rechtlich nicht an sie gebunden.

Die Beteiligung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates ist ein wichtiges Element, um den mit der fortschreitenden europäischen Integration verbundenen Kompetenzverlust an die EU abzumildern. Dieser Kompetenzverlust der Legislative führt innerstaatlich zu einer Kompetenzverschiebung zu Gunsten der Bundesregierung, die im Ministerrat an der europäischen Rechtsetzung mitwirkt. Die damit verbundene Durchbrechung des Grundsatzes der Gewaltenteilung erfordert ein Mitwirkungsrecht des Deutschen Bundestages und des Bundesrates bei der innerstaatlichen Willensbildung zu Rechtsetzungsakten der Europäischen Union.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Auswärtigen Amts vom 6. November 2003 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Darüber hinaus kommt dem Deutschen Bundestag als in Deutschland einziges unmittelbar vom Volk gewähltes Bundesorgan eine entscheidende Funktion für die demokratische Legitimation der in der Bundesrepublik Deutschland durch Organe der Europäischen Union ausgeübten Hoheitsgewalt zu. Die Möglichkeit der Mitwirkung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates in einem frühen Stadium erlaubt eine stärkere Einbeziehung der Öffentlichkeit in Angelegenheiten der Europäischen Union, verbessert die Akzeptanz der gemeinschaftsrechtlichen Rechtsakte und erhöht damit die Bereitschaft zu deren Umsetzung.

Vor diesem Hintergrund ist es angebracht zu untersuchen, wie sich die Mitwirkung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union auf die Willensbildung der Bundesregierung ausgewirkt hat. Auf dieser Grundlage kann eine Evaluierung des Beteiligungsverfahrens nicht zuletzt im Hinblick darauf erfolgen, dass mit dem europäischen Verfassungsvertrag neue Beteiligungsrechte der nationalen Parlamente eingeführt werden sollen.

1. Wie viele und welche Stellungnahmen des Deutschen Bundestages zu Unionsvorlagen gemäß Artikel 23 GG haben die Bundesregierung zu einer Änderung ihrer Verhandlungsposition im Sinne des Deutschen Bundestages veranlasst?

Die Bundesregierung unterrichtet den Deutschen Bundestag umfassend zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die für die Bundesrepublik Deutschland von Interesse sein könnten. Sie berücksichtigt die Stellungnahmen des Deutschen Bundestages schon bei der Festlegung der deutschen Verhandlungspositionen. Die Bundesregierung legt die Stellungnahmen ihren Verhandlungen zugrunde.

2. In wie vielen und welchen Fällen hat sich die Bundesregierung mit ihrer gemäß Frage 1 veränderten Verhandlungsposition im Ministerrat der Europäischen Union durchsetzen können?

Die Bundesregierung versucht im Rat der Europäischen Union grundsätzlich ein möglichst hohes Maß an Zustimmung zu den deutschen Verhandlungspositionen zu erreichen.

3. Wie viele und welche Stellungnahmen des Bundesrates zu Unionsvorlagen gemäß Artikel 23 GG haben die Bundesregierung zu einer Änderung ihrer Verhandlungsposition im Sinne des Bundesrates veranlasst?

Die Bundesregierung beteiligt vom Bundesrat benannte Vertreter der Länder in allen gesetzlich vorgesehenen Fällen an den Beratungen zur Festlegung der Verhandlungsposition zu Vorhaben der Europäischen Union. Dabei strebt sie ein Einvernehmen mit den Ländern an. Stellungnahmen des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union berücksichtigt die Bundesregierung stets in dem gesetzlich vorgesehenen Umfang.

4. In wie vielen und welchen Fällen hat sich die Bundesregierung mit ihrer gemäß Frage 3 veränderten Verhandlungsposition im Ministerrat der Europäischen Union durchsetzen können?

Die Bundesregierung versucht im Rat der Europäischen Union grundsätzlich ein möglichst hohes Maß an Zustimmung zu den deutschen Verhandlungspositionen zu erreichen.

5. In wie vielen und welchen Fällen hat die Bundesregierung eine Stellungnahme des Bundesrates zu Angelegenheiten der Europäischen Union im Sinne des Artikel 23 GG maßgeblich berücksichtigt?

Die Bundesregierung berücksichtigt Stellungnahmen des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union stets nach Maßgabe des Artikels 23 GG. Der Bundesrat hat seit Inkrafttreten des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) im Jahre 1993 über 1 500 Stellungnahmen abgegeben. Nach Angaben des Ausschusses des Bundesrates für Fragen der Europäischen Union hat der Bundesrat im Zeitraum von 1998 bis 2002 in insgesamt 28 Fällen die maßgebliche Berücksichtigung seiner Stellungnahme gefordert. Die Bundesregierung hat dieser Forderung in 17 Fällen widersprochen, weil sie der Auffassung war, dass die Voraussetzungen einer maßgeblichen Berücksichtigung im Sinne des Artikels 23 GG nicht vorlagen. Der Bundesrat hat die Widersprüche der Bundesregierung hingenommen, ohne seinen Rechtsstandpunkt aufzugeben. Die Sachpositionen der Bundesregierung und des Bundesrates waren in diesen Fällen indes in aller Regel identisch oder weitestgehend identisch.

6. In wie vielen und welchen Fällen ist die Bundesregierung von einer maßgeblich zu berücksichtigenden Stellungnahme des Bundesrates abgewichen, und welche Begründung hatte sie jeweils hierfür?

Die Bundesregierung hat bisher nicht von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, unter Berufung auf die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes von einer maßgeblich zu berücksichtigenden Stellungnahme des Bundesrates abzuweichen.

7. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass die Beteiligung des Bundesrates die Entscheidungsfindung im Ministerrat der Europäischen Union im Allgemeinen verzögert oder blockiert?

Verhandlungen im Rat der Europäischen Union erfordern ein hohes Maß an Flexibilität. Es muss rasch agiert und reagiert werden. Im Rat wird unabhängig vom Zeitplan innerdeutscher Abstimmungsverfahren verhandelt.

Die Entscheidungsverfahren im Bundesrat müssen den Erfordernissen einer effizienten und rechtzeitigen Mitwirkung im Rat entsprechen, damit es nicht zu Verzögerungen kommt, welche die Bundesregierung zwingen, im Rat einen Parlamentsvorbehalt einzulegen.

8. In wie vielen und welchen Fällen wurden nach Ansicht der Bundesregierung Entscheidungen des Ministerrates aufgrund der Beteiligung des Bundesrates verzögert oder blockiert, und lag diese Verzögerung bzw. Blockade nach Ansicht der Bundesregierung jeweils im deutschen Interesse?

Die Bundesregierung arbeitet konstruktiv in den Ratsgremien mit. Verzögerungen oder gar Blockaden von Entscheidungen des Rats der Europäischen Union liegen grundsätzlich nicht im deutschen Interesse.

9. In wie vielen und welchen Fällen hat die Beteiligung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates nach Ansicht der Bundesregierung dazu geführt, dass sie über zu wenig Flexibilität in ihrer Verhandlungsführung verfügte, und welche Positionen hätte die Bundesregierung vertreten, wenn sie flexibler hätte verhandeln können?

Um bei Verhandlungen im Rat der Europäischen Union erfolgreich zu sein, bedarf es eines hohen Maßes an Flexibilität. Je mehr Optionen die Stellungnahmen des Deutschen Bundestages und des Bundesrates eröffnen, desto günstiger sind die Aussichten, deutsche Interessen im Rat erfolgreich zu vertreten.

10. In wie vielen und welchen Fällen wurde die Bundesrepublik Deutschland im Ministerrat der Europäischen Union durch einen Vertreter der Bundesländer vertreten?

In Ratsformationen, in denen Länderbelange eine besondere Rolle spielen, wie z. B. den Räten Bildung, Jugend und Kultur oder Justiz und Inneres, werden Vertreter der Bundesländer regelmäßig zu den Verhandlungen hinzugezogen. Die Vertreter der Länder sind Mitglieder der deutschen Delegation. Sie wirken an den Verhandlungen und deren Vorbereitung umfassend mit. Die Delegationsleitung liegt bei der Bundesregierung.

11. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland durch einen Vertreter der Bundesländer die Entscheidungsfindung im Ministerrat im Allgemeinen verzögert oder blockiert?

Siehe die Antworten auf die Fragen 8 und 10.

12. In wie vielen und welchen Fällen wurden nach Ansicht der Bundesregierung Entscheidungen des Ministerrates aufgrund der Vertretung durch einen Vertreter der Bundesländer verzögert oder blockiert, und lag diese Verzögerung bzw. Blockade nach Ansicht der Bundesregierung jeweils im deutschen Interesse?

Siehe die Antworten auf die Fragen 8 und 10.

13. In wie vielen und welchen Fällen hat die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland durch einen Vertreter der Bundesländer im Ministerrat nach Ansicht der Bundesregierung dazu geführt, dass sie über zu wenig Flexibilität in ihrer Verhandlungsführung verfügte, und welche Positionen hätte die Bundesregierung vertreten, wenn sie flexibler hätte verhandeln können?

Siehe die Antworten auf die Fragen 8 und 10.

14. In wie vielen und welchen Fällen war es der Bundesregierung nicht möglich, mit dem Vertreter der Bundesländer bei der Festlegung der deutschen Verhandlungsposition im Ministerrat zu einer Übereinstimmung zu kommen?

Der Bundesregierung und den Vertretern der Länder ist es letztlich fast immer gelungen, bei der Festlegung der deutschen Verhandlungsposition Einvernehmen zu erzielen. Die Abstimmung kann jedoch so viel Zeit in Anspruch nehmen, dass eine erfolgreiche Vertretung deutscher Interessen im Rat behindert wird (siehe Antwort auf Frage 8).

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 340, Telefax (02 21) 97 66 344
ISSN 0722-8333